COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES
COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

Office of the Commissioner of Official Languages
66 Slater Street
Ottawa K1A 0T8
Tel: (613) 995-7717

OFFICE OF THE COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

OFFICIAL LANGUAGES AUDIT

BUREAU OF PENSIONS ADVOCATES

NOVEMBER 1984

FOREWORD

As part of its first linguistic audit of the Department of Veterans Affairs and associated agencies, the Office of the Commissioner of Official Languages carried out an audit of the Bureau of Pensions Advocates during the fall of 1983.

The introduction to this report explains the Office's approach to the audit and briefly describes the Bureau's structure and activities. The body of the report is devoted to observations made during the course of the study and to the recommendations formulated pursuant to these findings. The recommendations are all repeated in Section V of the report, for ease of reference.

The audit team would like to thank the personnel at the Bureau for their complete cooperation throughout the study.

TABLE OF CONTENTS

		Page
I.	ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF THE BUREAU	1
II.	THE AUDIT: OBJECTIVE AND METHODOLOGY	1
III.	OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS	2
	A. Service to the Public	2
	B. Language of Work	5
	C. Equitable Participation	6
IV.	CONCLUSION	7
V.	SUMMARY OF RECOMMENDATIONS AND COMMENTS FROM AGENCY	9

I. ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF THE BUREAU

The Bureau of Pensions Advocates, one of four federal agencies associated with the Department of Veterans Affairs, was established under Part II of the Pension Act. Its employees provide assistance to applicants and pensioners in the form of counselling, preparation of applications and represention at pension hearings. During the 1982-83 fiscal year, the Bureau handled almost 13,000 applications and appeals.

The Bureau's head office, which was moved from Ottawa to Charlottetown in August, 1983, has a staff of twenty-three employees; there are also 97 employees in 17 district offices across the country.

II. THE AUDIT: OBJECTIVE AND METHODOLOGY

The purpose of the audit was to assess the overall status of the two official languages at the agency in relation to three central themes: availability of service to the public in both official languages (including pertinent policies and controls); the opportunities for employees to work in their preferred official language; and equitable participation of the two official languages groups.

Most personnel and administrative services are provided to the Bureau by the Department of Veterans Affairs and the evaluation of these services is contained in our audit report on the Department itself.

The information used in preparing this report was gathered through:

- 15 interviews with key employees in the Bureau's district offices located in bilingual areas, as well as

6 interviews with selected managers and staff at its head office;

- 10 interviews with managers at several of the Department's regional offices concerning services provided to the Bureau;

- review and examination of the official languages plan/report which the agency submits to Treasury Board Secretariat, pertinent statistics, forms and publications, and a sampling of client files;

- review of a regional audit carried out by Treasury Board Secretariat in 1983 and of an internal study conducted by the Department toward the end of 1982.

III. OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

A. Service to the Public

Although the Bureau does not have its own official languages policy, it has adopted the departmental policy statement, a document issued in 1977. Most district managers are not familiar with this publication and they and other employees are generally conscious only of an "unwritten policy" on the provision of service. This can be attributed to the lack of a formal programme to acquaint employees with their obligation to serve the public in the client's preferred language and to provide direction on how to properly answer the telephone, receive a

client, post a sign and so on. In order to familiarize its employees with current policy and provide them with practical guidelines, the Bureau should consider issuing a summary statement of its position on these and other related topics. In addition, the introduction of regular monitoring of the implementation of these guidelines would allow management to determine the degree of compliance with them and to identify any problem which arises.

We were pleased to note that a new employee evaluation form will allow assessment of a manager's performance in furthering the Bureau's official languages goals.

We therefore recommend that:

1. **the Bureau develop and distribute to all employees a concise official languages policy information kit;**

2. **the Bureau's head office regularly monitor all aspects of the agency's services to veterans to ensure adherence to its official languages policy.**

District Offices

Advocates at the Bureau's district offices assist veterans in completing and filing applications with the Canadian Pension Commission and also represent clients at Pension Commission appeal hearings.

Most managers of offices serving bilingual areas acknowledge a significant level of demand from clients for services in the minority language: estimates are 25% - 30% in English in Montreal and 15% - 20% in Quebec City; 30% in French in Saint John, 10% - 15% in Charlottetown, and 15% in Ottawa. However, several managers of "unilingual" offices located in bilingual areas claimed that there was very little demand for

services in the minority language. We were told by one interviewee that no one had ever insisted on being served in French. However, it has been the experience of other federal organizations with offices in locations such as Toronto or Winnipeg, that the demand does exist and will become apparent when bilingual service is actively offered. Neither the Toronto nor Winnipeg Bureau office has any bilingual personnel at this time. Instead, as a poor substitute, employees there have been instructed to give Francophone clients a brochure in French explaining that they can be put in direct telephone contact with a bilingual advocate in the Charlottetown office.

Because the Bureau has never conducted its own survey of veterans' language preference, it feels that its information on potential demand for services from certain offices, particularly Toronto and Winnipeg, is incomplete.

We therefore recommend that:

3. **the Bureau assess the level of demand for services in the language of the minority group, where this has not been measured, and ensure that its offices have sufficient bilingual capacity to meet that demand.**

Head Office

One of the head office's principal functions is to represent appellants at the highest level, the Pension Review Board, which is located in Charlottetown. Four of the six advocate positions require knowledge of both official languages; three of these are occupied and have incumbents who meet those requirements. The caseload is basically divided among the lawyers on a geographical basis. Since bilingual lawyers are assigned to cases originating in bilingual areas, and clients of the minority group from other regions can be referred to a bilingual advocate, we consider that the capacity of the office is good.

We noted that telephone reception at the Charlottetown office is occasionally in English only and the agency should ensure that this is corrected.

B. Language of Work

Generally, we can report positively on the language of work situation at the Bureau. Although many administrative and personnel services are provided by the Department, the Bureau has a small Finance, Administration and Personnel section which coordinates communications with Veterans Affairs and can assist district offices, in writing or by telephone, in either English or French. The same is true of consultations, usually by telephone, between District Pensions Advocates and their colleagues in Charlottetown.

In addition, directives distributed by the Bureau's head office are all bilingual and manuals are produced in separate English and French versions. However, whenever there is a meeting of all the District Pensions Advocates, the proceedings are conducted in English, as several of the participants are unilingual Anglophones. No interpretation facilities are provided and we suggest that the Bureau consider simultaneous or consecutive translation.

We therefore recommend that:

4. the Bureau take steps to facilitate the use of French at general meetings.

In the past, the Bureau has used the indication of mother tongue on an employee's file to determine in which language a performance appraisal should be given, and has asked employees to confirm that their wishes were respected. However, the Bureau will be changing over to modified, departmental forms in the near

future and these new forms unfortunately offer no opportunity to the employee to indicate in which language the evaluation should be given; nor can the employee use the form to record whether the evaluation was conducted in his/her preferred language. This problem has already been brought to the Bureau's attention.

With one notable exception, the agency's employees can request and receive their performance evaluations in their preferred official language; at the Ottawa office, evaluations as well as day-to-day supervision are available only in English.

We therefore recommend that:

5. **the Bureau find means to ensure that all employees, and particularly those of the Ottawa district office, are supervised and appraised in the official language of their choice.**

C. Equitable Participation

By taking steps to interest employees in relocating to Charlottetown, management was able to counter, to some extent, the move's anticipated effects on staff composition. As a result, there is now a fairly reasonable level of Francophone participation at the head office (five of twenty-three). However, at the district level, we identified certain imbalances in Anglophone/Francophone participation. For example, of the 16 employees at the Montreal and Quebec City locations, only one was Anglophone. Similarly, neither the Toronto nor Winnipeg office has any Francophones among their four and five employees respectively.

The Bureau of Pensions Advocates' total current staff complement is 78% Anglophone and 22% Francophone. While these levels may not be cause for serious concern, we consider that Francophone representation is somewhat low.

We recognize that it may be difficult to bring about change given the small size of all the offices; nonetheless, we would encourage the Bureau to bear in mind the question of equitable participation when staffing does occur.

IV. CONCLUSION

On the whole, the Bureau of Pensions Advocates is very ably providing service to its clients in both official languages. However, it is still grappling with a few related problems, as well as with some language of work and equitable participation issues.

The Bureau needs to develop its own official languages "information kit" on service to the public. It should also assess the level of demand for services in the minority language, especially at its Toronto and Winnipeg locations, so that management can ensure that each office has adequate bilingual capacity.

Generally speaking, the language of work situation at the Bureau is quite good. However, the agency should promote the use of French and ensure that, in all offices located in bilingual areas, both supervision and appraisals can be provided in either official language.

There is a relatively good balance of Anglophone and Francophone employees at head office, but we identified some participation problems at certain district offices and these should be addressed.

The Bureau of Pensions Advocates has a generally good record on linguistic matters. If it could overcome the difficulties we have described, we would consider that it had attained a more than acceptable linguistic standing.

V. SUMMARY OF RECOMMENDATIONS AND COMMENTS FROM AGENCY

We recommend that:

1. **the Bureau develop and distribute to all employees a concise official languages policy information kit;**

Comment: A policy information kit will be prepared and distributed within the next few months.

2. **the Bureau's head office regularly monitor all aspects of the agency's services to veterans to ensure adherence to its official languages policy;**

Comment: The monitoring of service to clients will begin simultaneously with the distribution of the information kit.

3. **the Bureau assess the level of demand for services in the language of the minority group, where this has not been measured, and ensure that its offices have sufficient bilingual capacity to meet that demand;**

Comment: The Winnipeg district office now has a bilingual advocate and the search for a similarly qualified person for the Toronto office is already underway. The demand for service in the language of the minority group in other districts will be assessed regularly.

4. **the Bureau take steps to facilitate the use of French at general meetings;**

Comment: Simultaneous translation service will be provided at the next advocates' training seminar and at similar general meetings, if economically possible.

5. **the Bureau find means to ensure that all employees, and particularly those of the Ottawa district office, are supervised and appraised in the official language of their choice.**

Comment: Head office will ensure that all employees, including those in Ottawa District, are appraised in the language of their choice.

COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES
COMMISSIONER OF OFFICIAL LANGUAGES

Bureau du Commissaire aux langues officielles
66, rue Slater
Ottawa K1A 0T8
Tél. (613) 995-7717

BUREAU DU COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

VÉRIFICATION LINGUISTIQUE

BUREAU DE SERVICES JURIDIQUES DES PENSIONS

NOVEMBRE 1984

AVANT-PROPOS

A l'automne 1983, dans le cadre de sa première vérification linguistique du ministère des Affaires des anciens combattants et de ses agences associées, le Bureau du Commissaire aux langues officielles s'est penché sur la situation au Bureau de services juridiques des pensions.

Au début du présent rapport, nous expliquons sous quel angle nous avons abordé cette vérification et nous décrivons brièvement les structures et les activités du Bureau. Le corps du rapport donne le compte rendu des observations faites au cours de la vérification et contient les recommandations formulées à la lumière de ces observations. Afin d'en faciliter la consultation, nous avons regroupé les recommandations à la partie V.

Les membres de l'équipe tiennent à remercier le personnel du Bureau pour son entière coopération tout au long des travaux.

TABLE DES MATIÈRES

		Page
I.	STRUCTURES ET ACTIVITÉS DU BUREAU	1
II.	LA VÉRIFICATION : OBJECTIF ET MÉTHODOLOGIE	2
III.	OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	3
	A. Services au public	3
	B. Langue de travail	5
	C. Participation équitable	6
IV.	CONCLUSION	7
V.	LISTE DES RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES DE L'AGENCE	8

I. STRUCTURES ET ACTIVITÉS DU BUREAU

Le Bureau de services juridiques des pensions est une des quatre agences associées au ministère des Affaires des anciens combattants (MAAC). Il a été établi en vertu de la Partie II de la Loi sur les pensions. Il incombe au personnel du Bureau de conseiller les requérants et les pensionnés, de les aider à préparer leur demande et de voir à ce qu'ils soient représentés par un avocat-conseil aux auditions tenues en vertu de la Loi. Au cours de l'exercice 1982-1983, le Bureau s'est occupé de près de 13 000 demandes et appels.

En août 1983, le Bureau a déménagé son administration centrale d'Ottawa à Charlottetown. L'effectif du Bureau se compose des 23 employés du siège social auxquels s'ajoutent les 97 autres dans les 17 bureaux de district au pays.

II. LA VÉRIFICATION - OBJECTIF ET MÉTHODOLOGIE

La vérification portait sur la situation linguistique générale du Bureau sous trois grands thèmes : la disponibilité des services au public dans les deux langues officielles (ce qui englobe les lignes directrices et les mesures de contrôle appropriées); la possibilité pour chaque employé de travailler dans la langue officielle de son choix; et la participation équitable des deux groupes linguistiques.

Comme le MAAC fournit la plupart des services administratifs et du personnel au Bureau, c'est dans le rapport de vérification sur le ministère que se trouvent les observations sur ces services.

Nous avons recueilli les données ayant servi à la préparation du rapport au moyen de :

- 15 entrevues avec des employés-clés de bureaux de district des régions bilingues et six autres avec des gestionnaires et du personnel de l'administration centrale;

- dix entrevues avec des gestionnaires de bureaux régionaux du MAAC, au sujet des services qu'ils fournissent au Bureau;

- l'examen du plan et du rapport des langues officielles que l'agence doit présenter au Secrétariat du Conseil du Trésor, de même que l'examen des statistiques appropriées, des formules, des publications et l'étude d'exemples de dossiers d'usagers des services; et enfin,

- l'étude du rapport d'une vérification régionale menée par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 1983 et du rapport d'une étude interne effectuée par le MAAC vers la fin de 1982.

III. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

A. Services au public

Le Bureau ne possède pas sa propre politique des langues officielles mais a adopté l'énoncé de politique du MAAC, produit en 1977. La plupart des gestionnaires des districts étaient peu familiers avec cette publication et, tout comme les autres employés, ils se souvenaient surtout d'une "politique non écrite" sur les services au public. Ceci n'est pas surprenant puisque le Bureau n'a pas de programme officiel visant à informer les employés des règles concernant: le droit du client d'être servi dans sa langue, le protocole téléphonique, l'accueil des visiteurs, l'affichage dans les deux langues officielles, etc. Dans le but de familiariser ses employés avec la politique en vigueur et de les mettre au fait des règles de conduite, le Bureau devrait penser à publier un résumé de son énoncé de politique sur les points susmentionnés et les sujets connexes. De plus, l'adoption d'un système de contrôle régulier de la mise en oeuvre des règles permettrait à la direction de savoir dans quelle mesure elles sont suivies et de cerner les problèmes qui se présentent.

Nous sommes heureux de constater cependant qu'une nouvelle formule d'appréciation du rendement des gestionnaires permettra d'évaluer leur contribution à l'atteinte des objectifs linguistiques de l'agence.

Par conséquent, nous recommandons au Bureau :

1. **d'élaborer et de distribuer à tous ses employés une trousse d'information sur sa politique linguistique;**

2. **de voir à ce que son administration centrale vérifie régulièrement tous les aspects des services qu'il offre aux anciens combattants en vue d'assurer la conformité à sa politique linguistique.**

Bureaux de district

Les avocats-conseils de district aident les anciens combattants à remplir leurs demandes adressées à la Commission canadienne des pensions et ils les représentent lors des audiences d'appels devant la Commission.

Dans les bureaux desservant les régions bilingues, la plupart des gestionnaires reconnaissent qu'ils reçoivent un nombre important de demandes de services dans la langue de la minorité. Ils estiment que les demandes de services en anglais constituent entre 25 et 30 p. cent du total à Montréal et entre 15 et 20 p. cent à Québec, tandis que les demandes en français s'élèveraient à 30 p. cent à Saint-Jean (N.-B.), entre 10 et 15 p. cent à Charlottetown et à 15 p. cent à Ottawa. Cependant, même dans les régions bilingues, plusieurs gestionnaires de bureaux sans capacité bilingue soutiennent qu'il y a très peu de demandes de services dans la langue de la minorité. L'une des personnes interviewée nous a affirmé que personne n'avait jamais insisté pour être servi en français. Pourtant, d'autres organismes fédéraux ayant des bureaux dans des villes comme Toronto ou Winnipeg, ont pu constater qu'il existe effectivement une demande qui se manifeste pour peu que le service bilingue soit offert activement. Il

n'y a actuellement aucun employé bilingue, ni à Toronto, ni à Winnipeg. Bien maigre substitut, on y a plutôt demandé aux employés de remettre aux clients francophones une brochure en français où l'on explique qu'ils peuvent être mis en communication téléphonique directe avec un avocat-conseil bilingue du bureau de Charlottetown.

Parce qu'il n'a jamais effectué d'enquête sur la langue que préfère chaque ancien combattant, le Bureau estime qu'il ne possède pas tous les renseignements nécessaires sur la demande potentielle de services dans certains bureaux, particulièrement à Toronto et à Winnipeg.

Par conséquent, nous recommandons au Bureau :

3. **d'évaluer l'importance de la demande de services dans la langue de la minorité, dans les régions où cela n'a pas été fait, et de faire en sorte que les bureaux aient les ressources linguistiques voulues pour répondre à cette demande.**

Administration centrale

Une des principales fonctions de l'administration centrale consiste à représenter les appelants devant la plus haute instance, le Conseil de révision des pensions, dont les bureaux sont à Charlottetown. Quatre des six postes d'avocats-conseils exigent une connaissance des deux langues officielles: l'un de ces postes est vacant; les titulaires des trois autres satisfont aux exigences linguistiques. La charge de travail est répartie entre les avocats en fonction du lieu de provenance de chaque dossier. Puisque les avocats bilingues reçoivent les causes provenant des régions bilingues, et que les membres des groupes minoritaires de langue officielle des autres régions peuvent avoir recours à leurs services, nous jugeons les ressources linguistiques du Bureau très satisfaisantes à cet égard.

Nous avons constaté qu'au bureau de Charlottetown, la réception téléphonique était parfois unilingue anglaise. L'agence devrait remédier à la situation.

B. Langue de travail

En gros, nous pouvons dire que l'aspect langue de travail est satisfaisant au Bureau. Le MAAC fournit de nombreux services administratifs et du personnel au Bureau. Un des employés bilingues du Bureau coordonne les communications écrites et par téléphone avec le MAAC et les bureaux de district, et fournit aux employés les informations voulues au sujet des finances, de l'administration et du personnel. Les échanges, habituellement téléphoniques, entre les avocats-conseils des pensions de Charlottetown et leurs collègues des districts ont aussi lieu dans l'une ou l'autre langue.

En outre, les directives émises par l'administration centrale sont toutes bilingues et les manuels sont produits en éditions françaises et anglaises séparées. Cependant, les réunions générales des avocats conseils des districts se déroulent en anglais parce que plusieurs participants sont unilingues anglophones. Comme il n'y a pas de service d'interprétation lors de ces réunions, nous suggérons au Bureau d'étudier la possibilité d'en offrir un (soit simultanée soit consécutive).

Par conséquent, nous recommandons au Bureau :

4. de prendre les mesures propres à faciliter l'usage du français lors des réunions générales.

Par le passé, on se servait de la langue maternelle indiquée dans les dossiers des employés afin de savoir dans quelle langue effectuer leur appréciation de rendement et on leur demandait aussi d'attester que leur désir avait été respecté. Le Bureau s'apprête à adopter les nouvelles formules du MAAC sur lesquelles on n'a

malheureusement prévu aucun espace pour indiquer dans quelle langue l'employé souhaite être évalué; il n'y a pas non plus d'espace où l'employé peut attester que l'appréciation a été effectuée dans la langue qu'il souhaitait. Cette question a déjà été portée à l'attention du Bureau.

Tous les employés de l'agence peuvent demander et recevoir leurs appréciations de rendement dans la langue officielle qu'ils désirent, sauf au bureau d'Ottawa où il n'est possible d'avoir les appréciations de rendement et la surveillance quotidienne qu'en anglais.

Par conséquent, nous recommandons au Bureau :

5. **d'adopter des mesures pour que tous les employés, surtout ceux du bureau de district d'Ottawa, puissent être supervisés et évalués dans la langue officielle de leur choix.**

C. Participation équitable

En prenant des mesures pour intéresser les employés à déménager à Charlottetown, la direction a pu contrer, dans une certaine mesure, les effets prévus du déménagement sur la composition de l'effectif. Ainsi, il y a maintenant un taux relativement satisfaisant de francophones à l'administration centrale (cinq employés sur 23). Cependant, dans les bureaux de district, nous avons observé certains déséquilibres dans les taux de participation : par exemple, des 16 employés de Montréal et de Québec, un seul est anglophone et il n'y a pas un seul francophone parmi les quatre employés de Toronto et les cinq de Winnipeg.

L'effectif du Bureau des services juridiques des pensions se compose actuellement de 78 p. cent d'anglophones et de 22 p. cent de francophones. Ces pourcentages ne sauraient être cause d'inquiétude quoique nous estimons la participation francophone un peu trop faible.

Nous reconnaissons que la recherche d'une participation parfaitement équitable est difficile dans une agence de petite taille, mais nous encourageons tout de même le Bureau à en tenir compte dans ses activités de dotation en personnel.

IV. CONCLUSION

Règle générale, le Bureau de services juridiques des pensions fournit ses services aux usagers dans la langue officielle que chacun désire. Certaines difficultés persistent cependant, tant dans les services au public qu'aux chapitres de la langue de travail et de la participation équitable.

Le Bureau devrait composer sa propre trousse d'information sur les langues officielles dans les services au public. Il devrait aussi évaluer l'importance de la demande de services dans la langue de la minorité, surtout à Toronto et Winnipeg, afin de s'assurer que tous les bureaux possèdent les ressources bilingues requises.

Dans l'ensemble, la situation de la langue de travail est bien satisfaisante. Le Bureau devrait néanmoins faciliter l'usage du français et veiller à ce que dans tous ses bureaux des régions bilingues, les employés aient la possibilité d'être supervisés et d'avoir leurs appréciations de rendement dans la langue officielle qu'ils désirent.

A l'administration centrale, les pourcentages d'anglophones et de francophones sont relativement bien équilibrés; nous avons par ailleurs constaté un certain déséquilibre dans quelques bureaux de district, et c'est là un aspect qu'il faudrait surveiller.

Le dossier linguistique du Bureau de services juridiques des pensions est dans l'ensemble positif. Si l'agence réussissait à aplanir les difficultés que nous avons soulignées, elle atteindrait, selon nous, un rendement linguistique très satisfaisant.

V. LISTE DES RECOMMANDATIONS ET COMMENTAIRES DE L'AGENCE

Nous recommandons au Bureau de services juridiques des pensions :

1. **d'élaborer et de distribuer à tous ses employés une trousse d'information bref et précis sur sa politique linguistique;**

Réponse: Une trousse d'information sur la politique sera préparée et distribuée dans les prochains mois.

2. **de voir à ce que son administration centrale vérifie régulièrement tous les aspects des services qu'il offre aux anciens combattants en vue d'assurer la conformité à sa politique linguistique;**

Réponse: Le contrôle périodique des services aux clients sera initié au moment de la distribution des trousses d'information.

3. **d'évaluer l'importance de la demande de services dans la langue de la minorité, dans les régions où cela n'a pas été fait, et de faire en sorte que les bureaux aient les ressources linguistiques voulues pour répondre à cette demande;**

Réponse: Le bureau de district de Winnipeg a maintenant un avocat-conseil bilingue et les démarches ont été entreprises pour trouver une personne bilingue pour le bureau de Toronto. La demande de services dans la langue de la minorité dans d'autres districts sera évaluée de façon régulière.

4. **de prendre les mesures propres à faciliter l'usage du français lors des réunions générales;**

Réponse: Des services de traduction simultanée seront offerts à la prochaine séance de formation des avocats-conseils et aux réunions générales, si les coûts en sont raisonnables.

5. **d'adopter des mesures pour que tous les employés, surtout ceux du bureau de district d'Ottawa, puissent être supervisés et évalués dans la langue officielle de leur choix.**

Réponse: L'administration centrale verra à ce que les employés, y compris ceux du bureau de district d'Ottawa, soient évalués dans la langue officielle qu'ils désirent.